

LA DENSIFICATION RÉSIDENTIELLE: COMMENT EN FAVORISER L'ACCEPTABILITÉ SOCIALE ?

PAR ODILE LÉGARÉ

RÉSUMÉ

Amorcé dans les années 1950, l'étalement urbain est devenu un problème. Les impératifs de développement durable, la fragilité des finances publiques, mais surtout la croissance démographique anticipée exercent des forces qui obligent à revoir nos modèles d'occupation du territoire. La densification résidentielle est dorénavant intégrée dans les orientations et plans d'aménagement et de développement urbains. La Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires 2011-2016 retient aussi la densification des pôles urbains ou ruraux comme moyen pour limiter l'étalement¹. Les valeurs individuelles à la base de ce phénomène sont cependant toujours présentes. La densification urbaine et résidentielle soulève l'inquiétude et parfois la résistance des citoyens. Bâtir les consensus à la base de l'acceptabilité sociale des projets de densification résidentielle demande donc de prendre en compte tous les intérêts en jeu, et ce, dès la conception. Les quelques éléments de réflexion ici évoqués devraient aider à éclairer le débat.

INTRODUCTION

Fort d'une participation citoyenne sans précédent en matière territoriale en 2011, le Québec a vu se construire des consensus à l'échelle nationale, métropolitaine et municipale sur des éléments à intégrer aux outils de planification prévus par les lois. Outre la consultation sur l'avant-projet de loi sur l'aménagement et l'urbanisme, plus de la moitié de la population du Québec, soit celle des territoires des communautés métropolitaines de Montréal et de Québec, a été directement invitée à se prononcer sur les plans d'aménagement qui détermineront nos façons de vivre pour les vingt prochaines années et au-delà.

1. Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, *Nos territoires : y habiter et en vivre ! Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires 2011-2016*, Québec, le Ministère, 2011. La quatrième orientation, «Agir pour mieux habiter nos territoires», prévoit notamment «de densifier les pôles urbains ou ruraux», ce qui permettra de «contenir l'étalement» (p. 41). La mixité sociale, culturelle et intergénérationnelle y est aussi inscrite comme un objectif.

Un constat majeur ressort de ces exercices: le modèle traditionnel d'occupation du territoire, en vigueur depuis l'époque de l'après-guerre, reposant sur l'automobile et conduisant à l'étalement urbain, est remis en question. Les décideurs et planificateurs doivent proposer de nouvelles façons d'occuper le territoire et d'intégrer les nouveaux logements nécessaires pour faire face à la croissance démographique anticipée. La densification des milieux de vie apparaît incontournable². C'est au cas par cas, dans la mise en œuvre à petite échelle, que la compréhension commune et l'adhésion aux projets se vérifieront. La densification suscite en effet de l'inquiétude chez les citoyens.

Compte tenu des objectifs de densification inscrits dans les plans et schémas d'aménagement territoriaux, la Société d'habitation du Québec (SHQ) propose de voir comment en favoriser l'acceptabilité sociale. L'enjeu ultime de bâtir ensemble du mieux-vivre rejoint la vision de la SHQ, inscrite dans son plan stratégique 2011-2016.

Le présent texte propose une lecture de la situation passée et actuelle selon les grands courants urbanistiques de plus en plus intégrés dans les orientations, planifications et politiques. La question de l'acceptabilité sociale est ensuite abordée selon les intérêts en présence concernant la densification résidentielle. Il ne s'agit ni d'une revue de littérature ni d'un outil pédagogique. Le propos est plutôt de fournir les éléments de base d'une réflexion sur les conditions favorisant l'acceptabilité sociale de la densification résidentielle.

L'ÉTALEMENT URBAIN, UN MODE DE DÉVELOPPEMENT AUJOURD'HUI REMIS EN QUESTION

L'après-guerre, le *baby-boom* et le développement des banlieues³

Au Québec, tout comme ailleurs en Amérique du Nord, la fin de la Seconde Guerre mondiale marque le début d'une période de prospérité économique et de forte natalité. De retour de la guerre, les soldats forment de nouveaux ménages qui exerceront une importante pression sur la demande d'habitations. Les logements de la ville et des premières banlieues ouvrières du début du XX^e siècle ne suffisent plus et ne semblent plus convenir. Attirés par un mode de vie nouveau pour élever leurs enfants, qui seront nombreux, ces adultes seront à l'origine du *baby-boom* et des banlieues de maisons de plain-pied (souvent appelées *bungalows*, au Québec). Contrairement à la ville centralisée et plutôt industrielle, ces banlieues d'après-guerre représentent le bien-être matériel pour tous, y compris pour ceux d'origine plus modeste⁴ qui souhaitent améliorer leur statut social.

Ces quartiers de maisons abordables, que d'aucuns qualifiaient de maisons du peuple⁵, composent des banlieues essentiellement résidentielles avec des services publics de quartier (écoles, lieux de culte, installations récréatives et sportives). Elles sont indissociables de l'automobile, symbole de réussite et de liberté. Ce nouveau mode de vie du «tout à l'auto» et de la consommation d'espace représente une transition majeure dans l'histoire urbaine. De nouvelles routes et autoroutes sont nécessaires pour relier la banlieue à la ville, lieu de travail, d'études et de consommation. Le coût de ces investissements en infrastructures sera assumé par l'ensemble des contribuables.



Bungalow de la région de Québec dans les années 1950

2. *Ibid.*

3. *Ibid.*, annexes 2, «Courants historiques de l'occupation et de la vitalité des territoires».

4. Voir les deux monographies sous la direction de Andrée Fortin, Carole Després et Geneviève Vachon, *La banlieue revisitée et La banlieue s'étale*, publiées aux Éditions Nola bane respectivement en 2002 et en 2011. Ces documents portent un regard sur la région de Québec.

5. Andrée Fortin, «La banlieue en trois temps», dans Andrée Fortin, Carole Després et Geneviève Vachon, sous la dir. de, *La banlieue revisitée*, Québec, Éditions Nola bane, 2002, p. 53.



L'étalement urbain trouve donc sa source dans les décisions individuelles appuyées par des décisions politiques, résultant parfois de la pression des promoteurs⁶. Il est devenu un problème qui se caractérise par un décalage important entre les enjeux collectifs et les enjeux individuels. Ces derniers découlent d'un système de valeurs qui inclut l'attachement à l'automobile et l'attrait pour la maison unifamiliale. Les effets recherchés par l'étalement urbain, tels l'accès à la propriété et la proximité de la nature, sont également en décalage par rapport aux effets subis (congestion routière, allongement de la durée du navettement, stress, pollution, empiètement sur les zones vertes, etc.). Ces externalités négatives motivent de plus en plus les citoyens à manifester leurs attentes sur les questions d'aménagement urbain et de transport.

Depuis la fin du *baby-boom*, la banlieue s'étale, car elle continue d'attirer jeunes et moins jeunes. Le système de valeurs qui sous-tend cette transformation apparaît toujours fortement implanté au Québec comme ailleurs en Amérique du Nord. Toutes les conditions ne semblent donc pas en place pour une transition des modes de vie de l'ampleur de celle qui a été entreprise il y a soixante ans et qui a modelé le territoire actuel du Québec⁷.

Les coûts publics et privés, réels et perçus, de l'étalement urbain

Les jeunes adultes voient encore souvent la maison unifamiliale comme le logement idéal pour élever des enfants et c'est en banlieue qu'elle est perçue comme la plus abordable. Les coûts d'accès à la propriété, en particulier celui des terrains pour la construction de maisons neuves, justifient leur choix. Le marché de l'habitation n'intègre cependant qu'une partie des coûts réels de ces choix.

Dans l'évaluation des avantages et des inconvénients de la vie en banlieue, le temps et le stress liés au navettement représentent des contraintes privées souvent sous-estimées par ces ménages, surtout par les premiers accédants à la propriété. Ces coûts d'option varient avec la charge familiale et le mode de transport. De plus, Pamela Blais⁸ souligne que les charges publiques liées au développement et à l'aménagement urbains ne sont pas correctement prises en considération par les autorités, ce qui donne lieu à une mauvaise évaluation des coûts (*mispicing*) transférés aux contribuables par l'entremise de la taxation et de la tarification.

Blais démontre que les coûts liés aux biens et aux services publics urbains sont influencés par la forme urbaine. Dans les quartiers peu denses, les autorités publiques assument des dépenses par logement qui, dans les faits, sont supérieures à celles des quartiers plus denses, mixtes, centraux et desservis par le transport collectif. Ces dépenses englobent à la fois le coût de la construction d'infrastructures comme les routes, le transport collectif, les réseaux d'aqueduc et d'égouts, d'électricité, de gaz, de câblodistribution, le coût des équipements, mais aussi celui des services tels la collecte des ordures ou le déneigement. Comme la facturation ne tient pas compte des particularités territoriales, Blais estime que les autorités subventionnent en quelque sorte l'étalement urbain. Aussi, selon elle, la planification et la réglementation par les autorités locales s'avèrent-elles des outils imparfaits pour infléchir l'étalement urbain.

6. Pierre Rondier et Florent Joerin, *Forum sur l'étalement urbain dans la région de Québec: vos idées en action. Rapport synthèse*, Québec, Université Laval, décembre 2009, 46 p. Disponible en ligne: www.vim.ca/travaux_vim.asp?ID=1230&Nauv=1 [2010].

7. Pierre Fillion, "Reorienting Urban Development? Structural Obstruction to New Urban Forms", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 34, no 1, mars 2010, p. 1-19.

8. Pamela Blais, "Urban Sprawl: The Price is Wrong", *Plan Canada*, vol. 31, no 2, été 2011, p. 13-19. Blais reprend dans cet article des éléments publiés en 2010 dans son livre *Perverse Cities: Hidden Subsidies, Wonky Policy and Urban Sprawl*, Vancouver, UBC Press, 294 p.

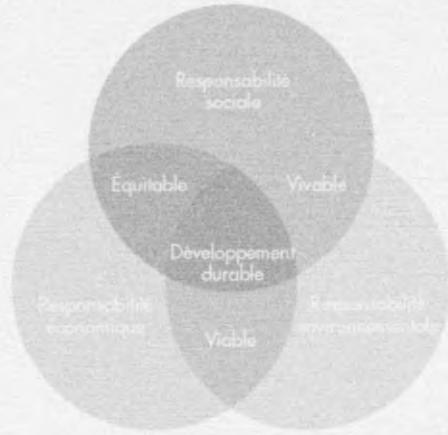
Le développement durable et les courants en rupture avec le modèle des années 1950

Évoqué à l'échelle internationale pour la première fois en 1980 et promu par le rapport Brundtland en 1987, le développement durable est le paradigme qui s'impose de plus en plus à tous les ordres de gouvernement. Après de larges consultations, le gouvernement du Québec a adopté en 2005 la Loi sur le développement durable, assise de la Stratégie gouvernementale de développement durable, un projet de société pour le Québec.

Le développement durable s'entend d'un «développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs». Il «s'appuie sur une vision à long terme qui prend en compte le caractère indissociable des dimensions environnementale, sociale et économique des activités de développement»⁹.

GRAPHIQUE 1

Les dimensions du développement durable



Source: Wikipedia, consulté le 15 janvier 2012.

L'urbanisme durable intègre ces dimensions et s'accompagne de la mobilité durable, qui donnera la ville durable. Selon l'échelle ou l'étendue du regard que l'on porte, différents courants ont été définis pour aider à concrétiser ces grands concepts de durabilité. Quelques-uns méritent d'être mentionnés ici.

Le *smart growth* ou développement intelligent a été défini dans la foulée du développement durable des années 1980. Il s'agit d'un mouvement basé sur un ensemble de principes qui priorisent le redéveloppement urbain en préservant les ressources et en réduisant la ségrégation spatiale. Il propose notamment d'élargir les choix de modes de transport et s'oppose fondamentalement à l'étalement urbain¹⁰.

Le nouvel urbanisme ou *new urbanism* est aussi appelé néo-traditionalisme parce qu'il tente de recréer les attributs urbains du début du XX^e siècle. Il s'entend à une échelle plus petite que le *smart growth* et il s'en distingue par l'importance accordée aux principes de design urbain. Dans sa revue de littérature, Michel Ouellet (2006) regroupe ces principes en trois points: des développements plus compacts et planifiés à l'échelle humaine, une préférence pour le transport en commun et une plus grande intégration des diverses fonctions urbaines. Le design participatif, qui associe citoyens et autres acteurs à la définition de projets, relève du nouvel urbanisme.

Le *transit oriented development* ou TOD compte parmi les diverses tendances issues du nouvel urbanisme. Il se définit par un aménagement urbain axé sur le transport en commun. La Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) a intégré le TOD dans le Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD) qu'elle a adopté en décembre 2011 et soumis au gouvernement pour approbation. Il s'agit de noyaux d'urbanisation organisés autour de pôles de transport en commun qui favorisent aussi les transports actifs. Une hiérarchisation des densités du cadre bâti est prévue en fonction de la distance par rapport au noyau urbain où se trouvent des services de proximité. L'aménagement est orienté autour du pôle qui est accessible en dix ou quinze minutes de marche¹¹.

9. Extrait du site Web du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, À propos du développement durable. [www.mddp.gouv.qc.ca/developpement/definition.htm] (6 janvier 2012).

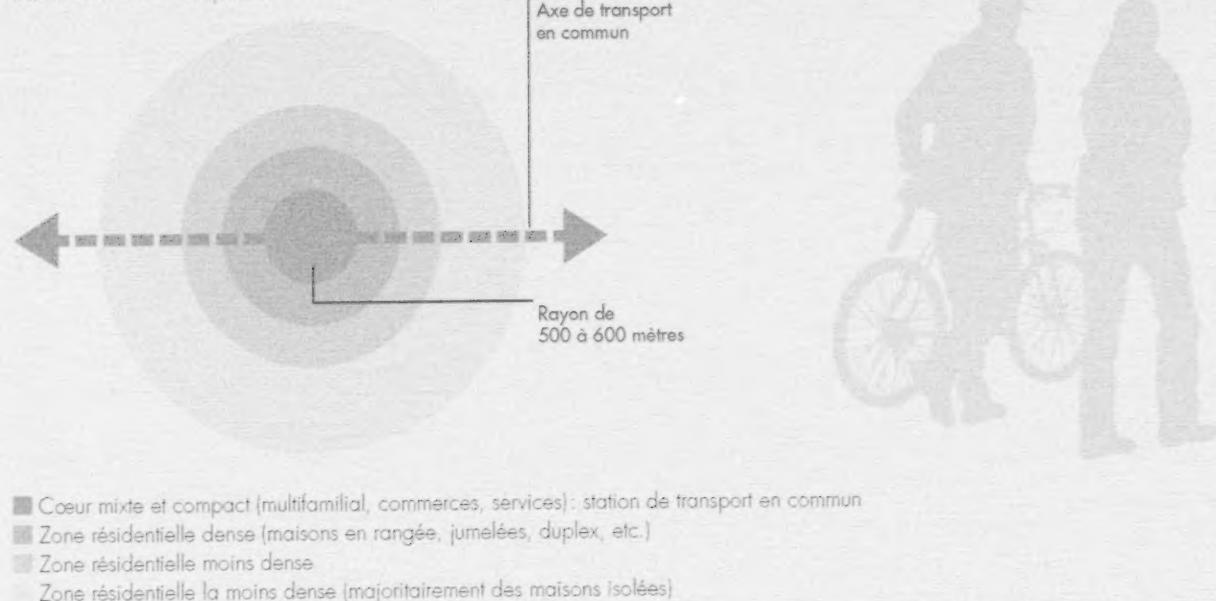
10. Michel Ouellet, «Le *smart growth* et le nouvel urbanisme : synthèse de la littérature récente et regard sur la situation canadienne», *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 50, n° 140, septembre 2006, p. 175-193. Disponible en ligne. [http://id.erudit.org/iderudit/014063ar].

11. Isabelle Boucher et Nicolas Fontaine, *L'aménagement et l'économie : guide de bonnes pratiques sur la planification territoriale et le développement durable*, Québec, ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, 2011, 232 p. [Planification territoriale et développement durable]. Disponible en ligne. [www.mamr.gov.qc.ca/publications].



GRAPHIQUE 2

Transit oriented development



Source : URBATOD (2006)

VERS UNE DENSIFICATION URBAINE ET RÉSIDENTIELLE : DE NOUVELLES ORIENTATIONS POUR LE QUÉBEC

Des pressions réelles pour développer et aménager autrement

Avec des revenus tirés surtout de l'impôt foncier, les collectivités locales devront, durant les vingt prochaines années, être en mesure d'accueillir les nouveaux ménages attirés par leur territoire. Dans le Grand Montréal et la Communauté métropolitaine de Québec (CMQ), l'Institut de la statistique du Québec prévoit, pour 2031, respectivement 320 000 et 59 000 ménages de plus qu'en 2006 en vertu de son scénario de référence.

De nouveaux logements devront être construits pour ces ménages ou pour ceux qui voudront leur vendre leur résidence. Le transport des personnes doit être amélioré concomitamment pour contrer la congestion routière et assurer la compétitivité des communautés. La fonction résidentielle et le transport sont d'ailleurs fortement imbriqués dans les PMAD de la CMM et de la CMQ.

Avec le développement durable et la Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires 2011-2016 comme trames de fond, l'écomobilité¹² et la densification des formes bâties sont vues comme un tout. Elles font toutefois intervenir plusieurs acteurs à tous les niveaux.

12. URBATOD, *Transit Oriented Development (TOD)*, 2006. Disponible en ligne : www.tourismurbain2015.com/4_urbatod/4.2_urbatod_2006/tod/Transit_Oriented_Development.pdf (15 janvier 2012).

13. L'Office québécois de la langue française définit l'écomobilité comme « l'étude et la mise en œuvre des mesures physiques ou incitatives destinées à satisfaire les besoins de libre déplacement entre les membres d'une société, à garantir l'accès de tous les citoyens aux lieux publics et aux équipements de transport collectif, en regard des choix et des pratiques d'urbanisme et d'aménagement du territoire, dans une perspective de développement durable ». (Le Grand dictionnaire terminologique, Québec, L'Office, [En ligne], 2006.) www.granddictionnaire.com/bnt/fra/motdef/index1024_1.asp (10 janvier 2012).

Le projet de loi n° 47 – Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme

En décembre 2011, le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire a saisi l'Assemblée nationale du projet de loi n° 47. Ce projet résulte de la révision de la loi actuelle sur l'aménagement et l'urbanisme. Il vise, entre autres, à assurer une meilleure contribution des pratiques d'aménagement et d'urbanisme au développement durable et à l'occupation du territoire ainsi qu'à se doter d'un système de planification moins lourd et plus efficient¹⁴.

L'ajustement des mécanismes d'information des citoyens et de consultation serait de la responsabilité des communautés métropolitaines, des municipalités régionales de comté (MRC) et des municipalités. Ces mécanismes devraient être mis en œuvre en amont des projets d'aménagement et d'urbanisme. Le projet de loi maintient l'approbation référendaire des règlements d'urbanisme. Toutefois, le conseil municipal pourrait délimiter des zones franches d'approbation référendaire qu'il juge prioritaires à rénover, à réhabiliter ou à densifier. La définition de telles zones franches constituerait une modification au plan d'urbanisme qui serait soumise à la consultation conformément à la politique d'information et de consultation adoptée par le conseil en vertu de la future loi.

Les plans métropolitains d'aménagement et de développement pour Montréal et Québec avec des objectifs de densification résidentielle

Après une année de consultation publique qui a connu un franc succès de participation, la CMM a adopté un PMAD qui propose d'agir sur trois fronts : l'aménagement, le transport et l'environnement. Afin d'assurer la création de milieux de vie durables, le PMAD prévoit concentrer au moins 40 % de l'urbanisation projetée à l'intérieur d'un rayon de un kilomètre autour des stations, actuelles et projetées, de transport collectif (métro, train de banlieue, train léger sur rail et services rapides par bus) selon le modèle de quartier de type TOD. La CMM entend donc définir des seuils minimaux de densité applicables aux TOD mais aussi à l'extérieur des aires TOD.

Pour sa part, la CMQ propose aussi la création à l'échelle humaine¹⁵ de milieux de vie de qualité, complets et inclusifs en y introduisant une mixité de fonctions et d'espaces publics. Dans un esprit de développement durable, de tels milieux de vie favoriseront l'installation d'une masse critique de résidents et d'activités urbaines. La CMQ propose des cibles de densité pour la consolidation de quartiers existants et la création de nouveaux secteurs. Les pôles et axes de transport collectif devraient accueillir une densification plus grande en habitations et en services ainsi qu'en emplois et en lieux d'études.

La CMM et la CMQ introduisent aussi toutes deux la mixité sociale comme un défi d'aménagement important.

De grands projets municipaux (quartiers existants et nouveaux)

La densification fait beaucoup parler dans les villes. Montréal voit s'installer de nouveaux quartiers sur d'anciennes friches industrielles suffisamment étendues pour permettre la création de microcosmes intégrant logements, emplois, services et commerces de proximité. Des projets tels le Village Griffintown et Angus visent à attirer différents types de ménages comme les premiers accédants à la propriété ou les banlieusards retraités qui souhaitent se rapprocher des services.

Pour sa part, la Ville de Québec est consciente des défis d'aménagement dans un contexte économique favorable depuis plusieurs années. Depuis 2009, les colloques annuels sur l'innovation ont été l'occasion pour la Ville de faire connaître ses intentions concernant la densification au sein de projets importants : deux écoquartiers à construire sur des terrains que la Ville entend décontaminer, l'aménagement autour des axes structurants desservis par un futur tramway considéré dans le plan de mobilité durable¹⁶ et le plateau centre de Sainte-Foy, qui sera le sujet d'un plan particulier d'urbanisme en 2012. D'autres projets de densification soumis en 2011 par des promoteurs ont suscité de vives réactions de la part de résidents du quartier estimant que le caractère du secteur était menacé. Ces préoccupations seront abordées plus loin.

14. Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, «Projet de loi n° 47 – loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme», *Ministères*, n° 17, [En ligne], 15 décembre 2011, [\[www.mramt.gouv.qc.ca/publications/bulletin-ministere-presse/2011/n-17-15-decembre-2011\]](http://www.mramt.gouv.qc.ca/publications/bulletin-ministere-presse/2011/n-17-15-decembre-2011) [28 décembre 2011].

15. La Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires 2011-2015 précise aussi que la densification à l'échelle humaine est à considérer pour favoriser des milieux de vie sûrs. Voir ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, op. cit., p. 42. Cécile Bokowski ajoute : «L'échelle humaine peut être considérée comme fonction de l'appréhension confortable, d'un corps, dans un espace, qui ne subit aucune rupture de perception qualifiable de mise en situation d'intérieur, ou de supériorité, de l'édifice par rapport à l'individu. Ne s'agit donc pas de discontinuité, dans la perception du lieu, pouvant créer un sentiment d'oppression.» [Cécile Bokowski, *L'échelle humaine dans l'architecture contemporaine*, [En ligne], 10 novembre 2010, [\[www.implicationsphilosophiques.org/implicationsdelapерception/léchelle-humaine-dans-larchitecture-contemporaine\]](http://www.implicationsphilosophiques.org/implicationsdelapерception/léchelle-humaine-dans-larchitecture-contemporaine) [15 janvier 2012].

16. Rendu public à l'automne 2011.



Écoquartier de la Pointe-aux-Citernes.



Écoquartier de la Pointe-à-estimoville.

Source. Ville de Québec. Urbaniser autrement, en ligne www.ville.quebec.qc.ca/environnement/mobilité_durable/urbaniser.aspx#banlieu (consulté le 7 février 2012).

D'autres municipalités mènent aussi des projets d'envergure¹⁷. Parmi celles-ci, Laval a entrepris depuis plusieurs années une démarche baptisée ÉvaluCité qui vise à orienter le développement du territoire vers un meilleur équilibre urbain et une mobilité plus active. La démarche s'inspire des nouveaux modèles de développement. Plan de mobilité durable, qui intègre les nouvelles stations de métro, et TOD comptent parmi les voies privilégiées pour organiser densité, mixité, qualité du cadre bâti et protection de l'environnement.

Manifestement, le développement durable, mais aussi la précarité des finances publiques et la compétitivité des milieux encadreront les décisions à prendre durant les prochaines années. La densification est partie intégrante des nouvelles façons d'occuper le territoire qui s'inscrivent de plus en plus en porte-à-faux avec le modèle traditionnel de l'étalement urbain et du «tout à l'auto». Même si la densification apparaît fondée en principe, elle soulève souvent chez les citoyens des questions, sinon des inquiétudes. Elle constitue donc un réel défi de mise en œuvre.

LA MISE EN ŒUVRE DE LA DENSIFICATION RÉSIDENTIELLE

Les dimensions économique et environnementale, propres au développement durable, peuvent être objectivement décrites dans des projets de densification urbaine et résidentielle. Quant à la dimension sociale, elle est souvent abordée par le moyen d'approches intuitives et éducatives, quel que soit le type de projet.

L'unanimité sur la nécessité de densifier et sur les moyens de le faire simplifierait la réalisation des projets de densification. Régler la question de façon générale, une fois pour toutes, est toutefois impossible. En effet, même si la densification résidentielle faisait l'unanimité en principe, c'est au cas par cas et à l'échelle plus locale qu'elle pourrait être remise en question.

Des consensus doivent être bâtis autour de ces projets. Il importe donc de connaître les acteurs en place ou plutôt les intérêts en présence avant d'amorcer toute démarche en faveur de l'acceptabilité sociale de projets de densification. Dans ce qui suit, le *Guide pratique de l'acceptabilité sociale*¹⁸ de Julie Caron-Malenfant et Thierry Conraud sera abondamment utilisé.

17. La revue *l'urbanité* de l'Ordre des urbanistes du Québec offrait à l'automne 2011 un numéro spécial sur le congrès 2011 «Ville + territoires en mutation: des pratiques en évolution».

18. Julie Caron-Malenfant et Thierry Conraud, *Guide pratique de l'acceptabilité sociale: pistes de réflexion et d'action*, Montréal, Éditions U.P.R.M., 2009, 59 p.

L'acceptabilité sociale : définition et caractéristiques

Caron-Malenfant et Conraud définissent opérationnellement l'acceptabilité sociale comme « le résultat d'un processus par lequel les parties concernées construisent ensemble les conditions minimales à mettre en place pour qu'un projet, programme ou politique s'intègre harmonieusement, et à un moment donné, dans son milieu naturel et humain¹⁹ ».

« L'acceptabilité sociale est un état de fait » :

- collectif et pluriel – où l'intérêt général doit primer les divers intérêts individuels ;
- intangible – sans trace visible et impossible à mesurer ;
- volatil – non figé et dynamique ;
- complexe et imprévisible – dépend des contextes et de multiples facteurs ;
- multidimensionnel (temps, espace, acteurs, conjoncture, etc.).

Toujours selon Caron-Malenfant et Conraud, un projet suscitera des défis d'acceptabilité sociale s'il introduit un changement, si plusieurs intérêts sont en présence, s'il est possible de discuter les choix à faire et s'il suscite de l'intérêt.

Bâtir un consensus autour d'un projet fait appel non seulement à la raison, mais aussi aux perceptions. Il importe donc d'apprécier l'acceptabilité sociale le plus en amont possible dans le montage des projets. À l'occasion de débats d'idées, les parties intéressées peuvent apporter une véritable valeur ajoutée aux projets. Au préalable, la connaissance des acteurs et de leurs intérêts est incontournable.

Les acteurs et les intérêts en présence

Les **élus**, maires et conseillers, ont été choisis par une majorité de citoyens sur la base d'un programme électoral. Ils représentent tout de même l'ensemble des citoyens et ils doivent prendre leur décision en fonction du bien commun. Assumer correctement cette responsabilité leur impose de considérer non seulement les intérêts qui se manifestent aujourd'hui, mais aussi les autres, c'est-à-dire ceux qui ne se manifestent pas et ceux qui prévaudront demain.

Les **aménagistes et les urbanistes** sont les « spécialistes du territoire [qui] opèrent comme un groupe central, à l'intersection entre élus et citoyens²⁰ ». Ils peuvent travailler dans la fonction publique ou encore au sein d'organisations non gouvernementales (ONG) de la société civile. À titre d'employés municipaux, ces experts de l'organisation des communautés élaborent et proposent des plans d'urbanisme qui encadreront l'aménagement et le développement urbains.

Ils reçoivent les propositions des promoteurs immobiliers et les évaluent en fonction des priorités retenues dans ces plans. Leur travail exige de connaître les grands courants et modèles en matière de planification. Ils doivent aussi être au fait de la réalité vécue sur le terrain. Selon plusieurs, leur profession évolue avec l'application des principes de développement durable qui intègrent l'acceptabilité sociale. Leur savoir-faire en matière de politique des communautés exigera d'être à l'aise avec la participation citoyenne²¹.

Les **promoteurs immobiliers** et les **entrepreneurs** en construction sont des acteurs importants dans la détermination de la forme des communautés. Pour faire des affaires, ils tentent de répondre à la demande du marché de l'habitation en limitant le plus possible les contraintes. Dans le cas de projets importants, ils recourent à des architectes pour la conception des immeubles résidentiels. Les promoteurs offrent des habitations en fonction de leur connaissance du marché. L'Association provinciale des constructeurs d'habitations du Québec (APCHQ) produit régulièrement des résultats d'enquêtes effectuées auprès d'acheteurs de logements neufs. C'est notamment sur la base de ces renseignements qu'elle a produit les mémoires qu'elle a déposés à la CMM et à la CMQ sur les projets de PMAD. L'APCHQ craint que la densification à l'intérieur d'un périmètre urbain fixe n'entraîne un recul de l'accès à la propriété et qu'elle n'influence de façon importante les dynamiques d'un marché en bonne santé²². Elle souligne aussi que ces restrictions pourraient éloigner davantage les banlieues en amenant les ménages à se faire construire hors des territoires de la CMM et de la CMQ.

La **société civile** et les **citoyens** sont des acteurs de plus en plus importants dans les décisions en matière d'aménagement. Depuis le début du XXI^e siècle, les citoyens se manifestent au point que certains promoteurs abandonnent leur projet parfois sur le point d'être réalisé. Les médias rapportent régulièrement l'expression d'une résistance à des projets de densification à l'occasion de consultations publiques ou de manifestations diverses. Les citoyens peuvent être regroupés au sein d'ONG comptant des professionnels en matière de développement durable. Les citoyens entendus sont habituellement des résidents propriétaires, mais parfois d'autres utilisateurs des milieux urbains d'activité : des consommateurs, des travailleurs et des navetteurs qui doivent traverser le quartier en automobile. Les fournisseurs de services sont aussi en droit de faire connaître publiquement leur appui ou leur opposition à un projet de densification.

19. *ibid.*, p. 14.

20. Pierre Boudre et Florent Joerin, *op. cit.*, p. 14.

21. Raphaël Fischer, « Savoir et aptitudes des urbanistes de demain », *Urbanité*, novembre 2011.

22. Voir le mémoire de l'APCHQ déposé à la CMQ (MO-26) à l'occasion de la consultation sur le projet de PMAD en 2011. Communauté métropolitaine de Québec. Mémoires déposés, [En ligne], 2009-2011. [\[www.cmquebec.qc.ca/pmad/lnr_memoires.aspx\]](http://www.cmquebec.qc.ca/pmad/lnr_memoires.aspx) [10 janvier 2012].



Lorsque la résistance est fortement exprimée et qu'il y a refus de discuter en vue d'un consensus, le **syndrome «pas dans ma cour»**²³ se manifeste et peut mener à un immobilisme²⁴. «Ce phénomène est difficile à distinguer d'autres formes d'opposition au développement et il est probablement incontournable dans une société démocratique, surtout dans un contexte où la ville se construit sur la ville»²⁵. Il se nourrit d'inquiétudes légitimes, mais il peut aussi refléter des préjugés ou des stéréotypes, par exemple lorsqu'il est question de mixité sociale²⁶. Dans le fond, l'acceptabilité sociale d'un projet est une question de perceptions et relève de la psychologie sociale. Pour bâtir des consensus, il est important de comprendre ces phénomènes qui définissent un environnement et qui peuvent évoluer.

Enfin, les **médias** de même que les **observateurs** de la scène municipale qui s'expriment sur les réseaux sociaux jouent un rôle d'influence non négligeable, notamment sur les élus, mais aussi sur l'opinion publique. Cette dernière peut à son tour influencer les citoyens directement touchés par un projet au point de modifier leur message dans sa forme, mais aussi dans son contenu.

Les perceptions des citoyens

Compte tenu de leurs expériences et de leurs moyens limités, les citoyens sont les plus susceptibles de réagir sur la base de préjugés, bien que les autres acteurs puissent aussi agir en ignorant certains faits, volontairement ou non. À la lumière de ce qui a transpiré des multiples consultations menées récemment et de la dynamique observée dans les conseils de quartier et d'arrondissement, tentons de voir le profil des citoyens qui se font entendre. Par ailleurs, la position des autres citoyens, ceux d'aujourd'hui et ceux de demain, ne devrait pas être mise de côté. Cette position peut être connue par l'intermédiaire d'enquêtes ou de sondages, ou encore elle peut être défendue par des ONG intéressées ou invitées à participer aux débats²⁷.

Les **citoyens qui s'expriment** en opposition aux projets de densification seraient surtout des propriétaires habitant déjà les secteurs considérés ou vivant à proximité. Compte tenu d'expériences passées, ils sont méfiants à l'égard des autorités publiques. En effet, les liens entre la consultation publique,

où ils s'expriment, et la décision sont souvent mal compris²⁸. On peut aussi se demander s'ils sont représentatifs des citoyens de leur quartier.

Qu'est-ce qui les préoccupe dans les projets de densification résidentielle concernant leur environnement immédiat? Leurs interventions peuvent-elles se justifier uniquement par des questions de principe, par exemple la liberté ou le droit de choisir son milieu de vie... et de le conserver intact? Le processus démocratique aussi peut les inquiéter, car l'expression de tous les points de vue peut noyer le leur. La transparence et la qualité de la gouvernance importent.

La dévaluation marchande de leur résidence parce que le quartier perd son attrait les inquiète, bien sûr. Plus souvent, c'est le changement du milieu de vie qui insécurise. Pour comprendre la résistance aux projets de densification, voyons les préoccupations souvent exprimées. Elles peuvent se décliner sur deux horizons temporels:

- **à court terme** et temporairement durant la réalisation du projet: bruit, pollution de l'air, perte de quiétude et d'intimité, circulation de transit, encombrement des voies de circulation, diminution de la sécurité routière, difficultés de stationner et de circuler, baisse de qualité des services publics, stress;
- **à long terme**, une fois le projet réalisé et les nouveaux résidents installés: déplacements difficiles, pression sur les transports collectifs dans le cas d'une mauvaise synchronisation avec les projets de mobilité durable, perte d'intimité, d'ensoleillement, de vues et d'espaces verts urbains, diminution de la sécurité du quartier, mixité de fonctions par l'introduction d'usages indésirables ou nuisibles (commerces ou lieux de travail), perte de la dimension humaine du quartier et de sa personnalité, mixité sociale avec l'arrivée de nouveaux voisins (classes sociales absentes du quartier – bénéficiaires d'un logement communautaire et social, ménages à haut revenu –, personnes âgées, familles avec enfants, immigrants, étudiants, etc.), disparition ou dévalorisation du patrimoine.

23. En anglais: *Not In My Back Yard* ou NIMBY. Voir à ce sujet:

– Fédération canadienne des municipalités, *De nouveaux logements? «Pas dans ma cour!»: guide pour les municipalités*, Ottawa, La Fédération, 2009.
– Alain Gaudreault, *Bienvenue dans notre quartier! Guide à l'intention des promoteurs de logements communautaires*, Montréal, Association québécoise des groupes de ressources techniques, 2006.

24. Caron, Valenfant et Conraud, op. cit., p. 7.

25. Gaudreault, op. cit., p. 6.

26. Ibid.

27. Fédération canadienne des municipalités, op. cit., p. 12.

28. Caron, Valenfant et Conraud, op. cit., p. 8.

Les muets et les absents, c'est-à-dire les citoyens affectés qui ne s'expriment pas, tout comme ceux qui sont ciblés par ces projets résidentiels, représentent aussi des intérêts qu'il faut chercher à connaître avant de prendre des décisions. En ce sens, la Ville de Québec a mené en 2010 un sondage sur les choix résidentiels des citoyens de la grande région de Québec qui a permis de mesurer l'intérêt pour les projets d'écoquartiers. Il appert qu'une partie non négligeable des répondants s'est montrée intéressée et prête à payer une prime pour y vivre²⁹. Par ailleurs, une majorité des acheteurs de résidences neuves sondés par l'APCHQ en 2011 considèrent comme importants les critères suivants : sécurité du quartier, qualité et beauté du quartier, caractère familial de la communauté et proximité de parcs ou d'espaces naturels.

On est souvent porté à penser que les plus jeunes sont davantage attirés par les habitations denses. Leur fort attachement ou quasi-dépendance à l'égard des nouveaux moyens technologiques de communication et des réseaux sociaux pourrait les amener vers des quartiers plus centraux où l'automobile n'est plus nécessaire³⁰. Une étude américaine souligne toutefois qu'au contraire, les nouveautés technologiques de communication favoriseraient surtout les déplacements confortables sur de longues distances³¹. Les quartiers excentriques et même la lointaine banlieue bien desservie par les transports collectifs pourraient les attirer davantage.

Enfin, les aînés propriétaires de maisons dans les banlieues traditionnelles sont fortement attachés à leur quartier et à leur automobile. Comme on l'a déjà évoqué dans d'autres articles³², s'ils sont prêts à vendre leur maison, on peut penser qu'ils souhaiteront éviter les quartiers centraux denses et demeurer dans leur quartier.

La Société d'habitation du Québec organise des **Entretiens sur l'habitat** sur le thème de l'acceptabilité sociale de la densification résidentielle, le mercredi 29 février 2012, au Musée national des beaux-arts du Québec, à Québec.

LA CONSTRUCTION DE CONSENSUS AUTOUR DE LA DENSIFICATION RÉSIDENTIELLE

L'ignorance ou la méconnaissance peut aussi expliquer la résistance aux changements. Les promoteurs proposent-ils des modèles et des concepts d'habitations qui pourraient offrir une solution de remplacement au modèle courant des maisons unifamiliales entourées de verdure? Tiennent-ils compte, dès le départ, des besoins des résidents et du voisinage? Les opposants à la densification ont-ils une connaissance suffisante des divers modèles de densification résidentielle et des effets sur leur milieu de vie? Les planificateurs sont-ils en mesure de garantir l'arrimage et la synchronisation des projets de densification avec la mise en œuvre des plans de mobilité durable, de façon à rassurer les citoyens, résidents et non résidents?

Ce sera au cas par cas et en amont des projets que devront se construire les consensus nécessaires à leur acceptabilité sociale. Caron-Malenfant et Conraud décrivent la route critique à suivre en huit étapes ou actions : informer, convoquer, rencontrer, recueillir les opinions, analyser et répondre, faire le suivi, maintenir le lien et réévaluer. L'objectif est de s'assurer que les préoccupations, les goûts et les préférences des citoyens sont exprimés, d'en prendre acte et d'en mesurer l'adhésion générale.

ET LA DÉMOGRAPHIE DANS TOUT CA?



Une récente étude effectuée par l'Institut de la statistique du Québec pour le compte de la SHQ met en lumière quatre facteurs démographiques susceptibles d'alimenter la réflexion sur la densification et son acceptabilité sociale dans l'avenir. En effet, au cours des prochaines décennies, le Québec devrait compter :

- un plus grand nombre de ménages ;
- une plus forte proportion de ménages soutenus par des personnes âgées de 65 ans et plus ;
- une plus grande proportion de petits ménages, donc une plus faible proportion de ménages avec enfants ;
- plus de ménages propriétaires de plus en plus attirés par la copropriété.

Vous aimeriez en apprendre davantage? Consultez *L'évolution démographique et le logement au Québec: retrospective 1991-2006 et perspectives 2006-2056* dans la section Documents et références du site Web de la SHQ à l'adresse www.habitation.gouv.qc.ca

29. Ville de Québec, *Préférences résidentielles 2010: les écoquartiers*, [En ligne], 2010, [\[www.ville.quebec.qc.ca/environnement/urbanisation/ecoquartiers/docs/etude_ecoquartiers.pdf\]](http://www.ville.quebec.qc.ca/environnement/urbanisation/ecoquartiers/docs/etude_ecoquartiers.pdf) (10 janvier 2012).

30. Fabien Déglaize, «La voiture contre le téléphone intelligent: le nouveau symbole de la liberté chez les jeunes», *Le Devoir*, 4 janvier 2012.

31. Joseph P. Schwieterman, «The Travel Habits of Gen Y», *Planning*, mai/juin 2011, p. 30-33.

32. Voir Odile Légaré, «Le vieillissement de la population et le logement: exploration en banlieue», *Habitation Québec*, vol. 5, n° 2, printemps 2011, p. 1-10, et Stéphane Leduc, «les baby-boomers et le logement», *Habitation Québec*, vol. 5, n° 1, automne 2010, p. 1-8. Disponibles en ligne [\[www.habitation.gouv.qc.ca/documents_et_references/publications/archives/bulletin_habitation_quebec.html\]](http://www.habitation.gouv.qc.ca/documents_et_references/publications/archives/bulletin_habitation_quebec.html).



EXEMPLES DE DENSIFICATION



Secteur Montcalm / avenue des Érables de Québec, Agglomération de Québec.



Secteur Chemin des Fougeroles de l'ac-Beauport,
MRC de la Jacques-Cartier.



Secteur Sainte-Foy / rue L'Angélique de Québec,
Agglomération de Québec.



Ancien couvent des Franciscaines : proposition préliminaire
d'aménagement.



Secteur Mérici / avenue George-VI, Agglomération de Québec.

CONCLUSION

Le modèle d'occupation du territoire en vigueur depuis l'époque de l'après-guerre, reposant sur l'automobile et conduisant à l'étalement urbain, est remis en question. L'Institut de la statistique du Québec prévoit une croissance du nombre de ménages sur les principaux territoires métropolitains et urbains, donc de la demande de logements. Les impératifs de développement durable et de réduction des coûts publics en infrastructures et en services obligent les décideurs et les planificateurs à proposer de nouvelles façons d'occuper les territoires dont ils ont la responsabilité.

La hausse de l'offre de logements devra se faire dans ce contexte. La densification résidentielle semble inéluctable à la fois pour les secteurs ou territoires déjà occupés peu densément et pour les nouveaux secteurs à créer. Elle entraîne toutefois des défis majeurs. Parmi eux, l'acceptabilité sociale des projets de densification résidentielle, qui doit être construite en amont, au cas par cas. Elle demande de prendre en considération les intérêts en jeu : ceux qui s'expriment et ceux qui ne s'expriment pas, y compris ceux des futurs résidents visés par les projets. Tous les acteurs sont donc appelés à ajuster leurs façons de faire pour construire des milieux de vie de qualité et plus denses qui intègrent la mobilité des citoyens.



© Société d'habitation Côté Soleil, située à Montréal.

HABITATION QUÉBEC

Habitation Québec est un bulletin trimestriel produit par la Société d'habitation du Québec (SHQ). La reproduction d'extraits est autorisée sans autre permission de la SHQ, à condition d'en mentionner la source. Cette publication a été réalisée sous la responsabilité de la Direction de la planification, de la recherche et du développement et de la Direction des communications de la SHQ.

Pour obtenir des exemplaires supplémentaires de ce bulletin ou pour toute demande de renseignements, veuillez composer le numéro sans frais 1-800-463-4310.

Vous pouvez également télécharger ce document en format PDF à partir du site Web de la SHQ à l'adresse : www.habitation.gouv.qc.ca.

Vos commentaires sont toujours bienvenus. Faites-les parvenir à l'adresse : info@recherche.shq.gouv.qc.ca.

Photographies : Xavier Dachez, Odile Légaré. Pour la section Exemples de densification, les photographies proviennent de la Communauté métropolitaine de Québec et de la Ville de Québec.

ISSN : 1492-6881 (version imprimée)

ISSN : 1492-689X (PDF)

Dépôt légal – Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2012

Dépôt légal – Bibliothèque et Archives Canada, 2012

© Gouvernement du Québec, 2012

